

Newsletter 2 (03.10.2019)

CDAP (VD)

AC.2016.0243 du 30.9.2019

Énergie éolienne / Qualité pour agir / Pesée des intérêts /
Protection contre le bruit

Thierry Largey (professeur à l'Université de Lausanne)



La Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) a rejeté deux recours formés contre le plan partiel d'affectation « Parc éolien EolJorat secteur Sud », qui vise à permettre l'installation de huit éoliennes sur le territoire de la commune de Lausanne. Le Tribunal cantonal a confirmé la pesée des intérêts effectuée par les autorités communales lausannoises et par le DTE (Département cantonal du territoire et de l'environnement), en relevant qu'avec la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération et la nouvelle législation fédérale sur l'énergie, approuvée par le peuple en mai 2017, il y avait un intérêt prépondérant, d'importance nationale, à développer la production d'énergies renouvelables, en particulier l'énergie éolienne. Le projet de parc éolien a aussi été jugé compatible avec les normes sur la protection de l'environnement (en particulier le bruit), de la nature et du paysage.

Faits

Le plan directeur cantonal vaudois (PDCn) de 2008 contient une mesure F51 intitulée « Ressources énergétiques et consommation rationnelle de l'énergie ». Le site dénommé EolJorat Sud, dans les bois du Jorat au nord de la ville de Lausanne, a été reconnu d'emblée comme site éolien intégré à la planification cantonale ; il figure dans la carte qui accompagne la mesure F51.

La commune de Lausanne a élaboré un projet de parc éolien pour le site EolJorat Sud. Un plan partiel d'affectation intitulé « Parc éolien EolJorat secteur Sud » (PPA) a été établi, qui délimite huit périmètres de zone spéciale, sur des terrains appartenant à la commune de Lausanne et situés sur le territoire de cette commune. Chaque périmètre de zone spéciale est destiné à l'implantation d'une éolienne.

La Commune de Cugy a formé opposition. Le territoire de cette commune jouxte celui de la commune de Lausanne, à l'ouest du parc éolien projeté, vers les emplacements des Saugealles, du Vieux-Pré-Noé et du Chalet-Boverat. L'association « Eole Responsable » a également formé opposition. Cette association a comme buts statutaires : a) Informer et

sensibiliser la population sur les conséquences du projet EolJorat Sud dans notre région, b) Œuvrer pour préserver la région du Chalet-à-Gobet, Epalinges, Vers-chez-les-Blanc, Montpreveyres et Savigny de toutes les nuisances découlant de telles constructions, c) Obtenir l'abandon du projet EolJorat Sud. L'opposition de cette association était aussi présentée au nom de plusieurs voisins du parc éolien.

Suite à l'adoption du PPA, tant la commune de Cugy que l'association Eole responsable et les particuliers qui se sont joints à son opposition ont déposé un recours de droit administratif auprès de la CDAP. La commune conclut à ce que la décision soit réformée en ce sens que l'approbation du PPA est refusée. Subsidiairement, les recourantes concluent à l'annulation des décisions d'approbation préalable et d'adoption du PPA. Plus subsidiairement, elles demandent la réforme de ces décisions dans le sens que le PPA est approuvé sous réserve des éoliennes des Saugealles, du Vieux-Pré-Noé et du Chalet-Boverat, pour lesquelles l'approbation est refusée (cause AC.2016.0243). L'association demande à la CDAP d'annuler la décision du DTE approuvant préalablement le PPA ainsi que la décision du conseil communal adoptant

ce plan (cause AC.2016.0249). Les causes sont jointes.



Motifs

(c. 1) La CDAP examine la qualité pour recourir successivement de la commune de Cugy et de l'association :

- S'agissant de la commune, elle peut se prévaloir d'un droit de recours fondé sur l'art. 57 LPE et de l'art. 75 let. b LPA-VD. Les décisions d'adoption et d'approbation du PPA sont fondées notamment sur le droit fédéral de la protection de l'environnement, une étude d'impact ayant au demeurant été effectuée dans le cadre de cette procédure de planification. Comme le territoire de Cugy est directement voisin de la partie ouest du parc éolien projeté, cette commune est concernée et elle peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification du PPA, étant relevé qu'elle agit dans le but de protéger ses habitants d'éventuelles immissions.
- En ce qui concerne l'association Eole Responsable, il ne s'agit pas d'une organisation de protection de la nature ou de l'environnement d'importance nationale ; elle ne figure pas dans la liste établie par le Conseil fédéral dans l'ODO. Elle ne peut ainsi pas se prévaloir du droit de recours figurant

aux art. 12 ss LPN et 55 ss LPE. Elle n'est pas d'importance cantonale et ne peut non plus pas se prévaloir de la qualité pour recourir prévue à l'art. 90 LPNMS-VD. La jurisprudence admet néanmoins la qualité pour recourir d'une association quand elle est directement touchée dans ses intérêts propres, à l'instar d'une personne physique ou encore quand elle agit en vue de défendre les intérêts communs à la majorité de ses membres ou à un grand nombre d'entre eux, dans la mesure où la défense de ces intérêts fait partie de ses buts statutaires et pour autant que les membres aient à titre individuel qualité pour recourir (recours « corporatif égoïste »). En l'espèce, l'association ne peut invoquer cette jurisprudence puisque cette association poursuit, selon ses statuts, des buts d'intérêt général – la préservation des caractéristiques naturelles d'une région menacée par des nuisances – sans avoir pour mission de défendre les intérêts privés de ses membres, en agissant à leur place devant les autorités, pour des motifs de simplification ou d'économie de procédure.

- Il apparaît néanmoins que plusieurs particuliers ayant agi conjointement avec l'association remplissent

personnellement les conditions de l'art. 75 let. a LPA-VD ; cela leur donne la possibilité de contester l'ensemble du PPA, le parc éolien étant conçu comme un ensemble d'installations interdépendantes.

Pour les motifs précités, la CDAP entre ainsi en matière sur chacun des deux recours déposés.

(c. 2) Les recourants critiquent la pesée des intérêts effectuée dans le cadre de la procédure d'établissement du PPA. En substance, ils reprochent aux autorités de planification d'avoir retenu à tort que la réalisation du parc éolien répondait à un intérêt public prépondérant, compte tenu selon eux de sa faible efficacité énergétique. À ce titre, il a été montré que la production prévue est inférieure à celle indiquée dans le RIE (30 % de moins, soit entre 54.5 et 58.3 au lieu de 80 GWh).

La Cour constate qu'une production annuelle de 55 GWh est nettement supérieure au seuil fixé à l'art. 9 al. 2 OEné (20 GWh) pour qu'un nouveau parc éolien soit considéré comme une installation revêtant un intérêt national. En d'autres termes, on peut pronostiquer pour le parc éolien litigieux une réelle efficacité énergétique. Il y a un intérêt public à ce qu'il soit réalisé, au regard des objectifs fédéraux et cantonaux en matière de production d'électricité. De ce point de vue, il n'est pas déterminant que la production des parcs éoliens, selon les prévisions cantonales, soit proportionnellement faible, en comparaison avec la production des ouvrages hydroélectriques et celle des centrales nucléaires. La CDAP ne suit pas non plus l'argumentation des recourants selon laquelle l'encouragement de l'énergie éolienne pourrait être préjudiciable au développement ou à la rentabilité d'autres énergies renouvelables, ou encore le caractère intermittent de la production d'électricité par des parcs éoliens poserait des problèmes dans le réseau électrique général. Elle considère que la politique énergétique de la Confédération accorde une place certaine au développement de l'énergie éolienne et le parc éolien litigieux

pourrait représenter une contribution sensible à ces objectifs.

Il convient dès lors de déterminer si cet intérêt public à la production d'énergie éolienne est prépondérant, par rapport aux autres intérêts publics en jeu, à savoir la protection de l'environnement, de la nature et des sites (la pesée des intérêts n'ayant pas été effectuée de manière définitive dans le cadre du plan directeur cantonal). La Cour retient que le principe de coordination au sens de l'art. 25a LAT a été observé par les autorités de planification.

(c. 3)

a) Les recourants dénoncent une violation de la législation fédérale sur la protection contre le bruit. Pour le bruit des éoliennes, il faut se référer à l'annexe 6 de l'OPB qui fixe les valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers (ch. 2) et qui prescrit la manière de déterminer le niveau d'évaluation L_r , afin de pouvoir examiner si les valeurs de planification sont respectées (ch. 3).

b) En matière de protection contre le bruit, la décision d'approbation du PPA par le DTE comporte une condition qui ne figurait pas dans la décision du conseil communal adoptant ce plan, et qui n'avait pas non plus été proposée auparavant lors de l'examen du projet par l'administration cantonale. D'après cette condition, la puissance acoustique maximum de l'éolienne type doit être réduite à 104 dB(A) – cette limitation à 104 dB(A) doit être comprise non pas comme une limitation d'émissions directement fondée sur le droit fédéral, mais comme une mesure propre à garantir, de nuit, le respect des valeurs de planification aux lieux d'immissions dans le voisinage de ces deux éoliennes. La CDAP rappelle que le PPA n'est pas conçu pour un type précis d'éolienne et que le ou les modèles d'éoliennes n'ont pas encore été choisis, puisque le choix définitif doit intervenir au moment où les permis de construire seront demandés, avec la deuxième étape de l'EIE. La détermination précise des immissions de bruit – au milieu de la fenêtre ouverte des différents locaux (art. 39 al. 1 OPB) – n'a pas à être

effectuée au stade du plan d'affectation, puisqu'on ne connaît pas le modèle d'éolienne prévu à chaque emplacement. C'est également au stade des autorisations de construire que la question de l'octroi d'allègements au sens de l'art. 25 al. 2 LPE – si l'observation des valeurs de planification constitue une charge disproportionnée pour une installation présentant un intérêt public prépondérant – pourra être examinée. Aussi l'hypothèse théorique d'un léger dépassement des valeurs de planification, dans deux bâtiments existants d'un périmètre de plusieurs kilomètres-carrés, ne serait-elle pas de nature à justifier une annulation du PPA puisque pour un tel projet, le droit fédéral n'exclut pas l'octroi des autorisations de construire nonobstant ce dépassement.

(c. 4) Les recourants reprochent aux autorités intimées d'avoir ignoré ou négligé les nuisances provoquées par les infrasons émis par les éoliennes, lesquels provoqueraient une gêne excessive pour la population. Les infrasons et les ultrasons sont assimilés au bruit (art. 7 al. 4 LPE). Il convient donc en principe d'appliquer la LPE à la limitation des émissions d'infrasons d'une installation existante ou projetée. En l'état actuel de la législation, l'OPB ne régit pas la protection contre les infrasons et les ultrasons (cf. art. 1 al. 3 let. b OPB). Il n'existe dès lors pas de valeurs limites d'exposition. Cela implique que les autorités doivent apprécier les éventuelles atteintes causées par les infrasons dans un cas particulier en se fondant directement sur les prescriptions de la loi (art. 11 à 14 et 16 à 18 LPE). Du reste, dans un arrêt récent (arrêts 1C_263/2017 et 1C_677/2017 du 20 avril 2018), le Tribunal fédéral s'est prononcé dans le même sens, en se référant en particulier à l'avis de l'OFEV selon lequel il n'existait pas de preuve convaincante, sur le plan scientifique ou statistique, que les infrasons des éoliennes puissent avoir des effets nuisibles pour la santé (c. 5). Il n'y a pas lieu, dans la présente affaire, de se prononcer plus avant sur les arguments des recourants ainsi que sur les études qu'ils ont produites ou auxquelles ils se réfèrent, car on ne voit pas de motifs de remettre en

question la réglementation du droit fédéral, telle qu'elle vient d'être décrite.

(c. 5) Les recourants invoquent l'absence de prise en considération des jets de glace par les éoliennes. La CDAP considère que les dispositifs prévus en cas de formation de givre sur les pales sont, de ce point de vue également, suffisants. Il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures, dans le cadre du PPA, en vue de concrétiser le principe de l'art. 6 al. 1 let. b LCPR. C'est au stade de l'autorisation de construire que les mesures concrètes de précaution pourront être prises, par exemple la pose de panneaux d'avertissement aux usagers de la route et des chemins de randonnée, s'il y a lieu d'en poser (les recourants ont mentionné l'existence de tels panneaux dans certains parcs éoliens).

(c. 6) Eole Responsable et consorts font valoir que, pour cinq emplacements d'éoliennes, les exigences du droit fédéral sur la protection des eaux ne sont pas suffisamment prises en compte au stade du plan d'affectation. La Cour considère que c'est au stade de l'autorisation de construire que l'autorité compétente devra examiner si elle peut délivrer, dans le secteur Au, les autorisations spéciales requises par la LEaux. Cette question a toutefois été examinée au stade du PPA et, vu la nature des constructions. La CDAP ne voit pas de motif de remettre en question la position du département cantonal pour qui la législation fédérale sur la protection des eaux ne fait pas obstacle à l'approbation du PPA. En d'autres termes, aucune mesure spécifique de protection des eaux ne doit être imposée à ce stade, avant la deuxième étape de l'EIE.

(c. 7) Les recourants Eole Responsable et consorts se plaignent de différentes violations des prescriptions sur la protection de la nature et de la faune. Ils allèguent que la création d'un parc éolien serait incompatible avec le projet de parc naturel périurbain (PNP) du Jorat actuellement élaboré par les communes de la région et l'État de Vaud. Ils dénoncent une atteinte à des secteurs faisant partie du réseau écologique cantonal. Par ailleurs, deux éoliennes se trouvent dans une réserve de

faune (celle de la plaine de Mauvernay) et trois à proximité de cette réserve ; un axe de liaison faunistique et un corridor faunistique, d'importance suprarégionale, traversent en outre le périmètre général du PPA. Enfin, ils reprochent aux autorités de planification d'avoir renvoyé à la procédure des autorisations de construire, soit à la deuxième étape de l'EIE, la question des protocoles d'exploitation visant à limiter et contrôler les impacts sur l'avifaune et les chiroptères. Selon la Cour, les éléments essentiels du RIE ont été correctement résumés dans le préavis municipal et c'est bien au stade des permis de construire, avec les autorisations spéciales cantonales, que les mesures d'exploitation pour limiter les impacts, voire de compensation écologique, devront être décidées.

(c. 8) La CDAP rejette le grief des recourants s'agissant d'une violation des dispositions de la LAT en matière de « déclassement équivalent » (art. 38a al. 2 LAT et 52a al. 2 OAT). Après le dépôt des présents recours, la 4^e adaptation du Plan directeur cantonal (PDCn) a été approuvée par le Conseil fédéral, le 31 janvier 2018 ; cela a entraîné pour le canton de Vaud la fin du régime transitoire découlant des art. 38a LAT et 52a OAT. Le moratoire n'étant plus applicable, il n'y a plus lieu d'examiner le grief de la recourante.

(c. 11) Les recourants Eole Responsable et consorts critiquent l'impact du parc éolien sur le patrimoine en prétendant notamment que les atteintes au tracé de voies de communication historiques n'ont pas été évaluées. Selon la CDAP, la protection des voies historiques a bel et bien été prise en considération dans le cadre de la première étape de l'EIE. Il est rappelé que la réalisation du parc éolien présente un intérêt national qui peut être prépondérant, nonobstant l'inscription de certains éléments du site dans un inventaire d'objets d'importance nationale (cf. art. 12 al. 2 LEne ; supra, consid. 2a). Les critiques des recourants à ce propos sont donc mal fondées.

(c. 12) Les recourants se plaignent enfin des impacts des éoliennes sur le paysage. Ils

mentionnent en particulier l'impact visuel sur l'Abbaye de Montheron. La Commune de Cugy invoque par ailleurs une atteinte grave car trois éoliennes seraient bien visibles depuis le centre du village. La Cour admet qu'il est cohérent de placer les installations de production d'énergie, comme d'autres infrastructures marquantes (usine d'incinération de déchets, par exemple), à proximité directe des zones urbanisées. Quoi qu'il en soit, depuis l'adoption de la nouvelle loi sur l'énergie (LEne), le droit fédéral impose aux cantons de reconnaître l'importance, dans la pesée des intérêts, de l'intérêt à la production d'énergie éolienne, au détriment de l'intérêt à la protection du paysage. Cet intérêt public justifie l'exploitation d'éoliennes de grandes dimensions, compte tenu de leur efficacité énergétique notablement supérieure. Le regroupement de plusieurs machines dans un parc éolien permet également de minimiser l'impact sur le paysage de l'exploitation de cette énergie renouvelable. Des variantes, à propos du nombre, de l'emplacement et des dimensions des éoliennes, n'avaient pas à être étudiées plus précisément.

(c. 13) Selon la CDAP, la pesée des intérêts en présence a été effectuée correctement par les autorités qui ont adopté et approuvé le plan partiel d'affectation. En particulier, les différentes prescriptions sur la protection de l'environnement (au sens de l'art. 3 al. 1 OEIE) ont été bien appliquées.